Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6277**

19. Wahlperiode 05.12.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Markus Tressel, Renate Künast, Tabea Rößner, Daniela Wagner, Harald Ebner, Friedrich Ostendorff, Lisa Badum, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn (Dresden), Steffi Lemke, Dr. Julia Verlinden, Kai Gehring, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fluggastrechte besser durchsetzen, Verbraucherinnen und Verbraucher bei Insolvenzen schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das zurückliegende Jahr war für viele Flugreisende von Zumutungen geprägt: Stundenlanges Warten an Flughafenschaltern und Sicherheitskontrollen, verspätete, gestrichene oder überbuchte Flüge, verpasste Termine und versäumte Urlaubstage, im schlimmsten Fall die Annullierung bereits gebuchter Tickets im Zuge der Air Berlin Insolvenz. Aktuell zeigt die Insolvenz der Charterfluggesellschaft Small Planet die Anfälligkeit des stark umkämpften Luftverkehrsmarktes. Zwar sollen die gebuchten Flüge noch stattfinden, doch die Kundinnen und Kunden, die auf Erstattungen wegen Verspätungen oder Ausfällen vor der Insolvenz warten, werden voraussichtlich leer ausgehen.

Allein von der Insolvenz der Fluggesellschaft Air Berlin im August 2017 waren etwa eine Million Kundinnen und Kunden betroffen, deren oft Monate im Voraus gebuchten Tickets ihre Gültigkeit verloren und die damit zu Gläubigern der Airline wurden. Da jedoch zunächst sogenannte Masseverbindlichkeiten, darunter der von der Bundesregierung initiierte KfW-Überbrückungskredit in Höhe von 150 Millionen Euro, bevorzugt bedient werden, bestehen für die betroffen Air Berlin-Kundinnen und Kunden nur geringe Chancen auf eine Erstattung der Ticketpreise. Der dadurch entstandene Schaden wird auf eine zweistellige Millionensumme geschätzt. (vgl. https://www.fvw.de/news/mobilitaet/mdt-manager-mader-zum-insolvenzschutz-airlines-sollten-kundengelder-absichern/393/187563/18102)

Während Kundinnen und Kunden einer Pauschalreise im Falle der Insolvenz einer Fluggesellschaft abgesichert sind, fehlt ein vergleichbarer Schutz für Individualreisen. Verbraucherinnen und Verbraucher, die ihre Tickets direkt bei einer Airline erworben haben, bleiben bei einer Insolvenz nicht nur auf den Kosten der

Tickets, sondern häufig auch auf Folgekosten, z.B. für nicht genutzte Hotels und Rückflügen sitzen. Diese Ungleichbehandlung gilt es abzustellen.

Das auf die Insolvenz von Air Berlin folgende Frühjahr und mehr noch der Sommer 2018 waren geprägt von teilweise chaotischen Zuständen an den deutschen Flughäfen. Beim Versuch, in die durch Air Berlin auf dem deutschen Flugmarkt hinterlassene Lücke zu drängen, verkalkulierten sich einige Wettbewerber. Eine geordnete Übernahme der insolventen Airline, die der Überbrückungskredit der Bundesregierung hätte gewährleisten können, scheiterte an der einseitigen Fokussierung auf Lufthansa als potenziellen Käufer. Auch daraus resultierende Engpässe bei Flugzeugen und Crews machten es unmöglich, die äußerst knapp kalkulierten Flugpläne einzuhalten. Etwa die Hälfte der Verspätungen wurde durch die Fluggesellschaften selbst verursacht, hinzu kamen Probleme durch Unwetter, Streiks und Zwischenfälle bei der Sicherheitskontrolle.

Durch die Fluggastrechteverordnung genießen Verbraucher in der EU im Falle von Flugausfällen und Verspätungen bereits ein hohes Schutzniveau und umfangreiche Ansprüche auf Entschädigung. Die tatsächliche Durchsetzung der Ansprüche erweist sich jedoch häufig als kompliziert und wird von einzelnen Fluggesellschaften unnötig erschwert. Mit der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp e.V.) besteht für Verbraucherinnen und Verbraucher zwar eine kostenfreie und effektive Möglichkeit, bei Streitigkeiten mit den Fluggesellschaften ihre Rechte geltend zu machen. Doch Vielen ist diese Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens nicht bekannt, da Fluggesellschaften nicht dazu verpflichtet sind, im Fall von Verspätungen oder Ausfällen darauf hinzuweisen. Gleichzeitig wird die Möglichkeit des Luftfahrt-Bundesamtes, bei Verstößen gegen die EU-Fluggastrechteverordnung Ordnungsgelder zu verhängen, nur zurückhaltend genutzt. Hier müssen die Anreize zur Einhaltung der Fluggastrechte verstärkt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Insolvenzsicherung für Flugreisende auf nationaler Ebene zu schaffen, indem die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegt, der die Insolvenzsicherungspflicht für Reiseveranstalter im Sinne von § 651 r Bürgerliches Gesetzbuch auf Luftfahrtunternehmen erweitert, die in Deutschland einen Flug antreten oder beenden. Die Insolvenzabsicherung muss auch die Begleichung von Entschädigungsansprüchen, die sich aus europäischen Fluggastrechteverordnung ergeben, absichern. Die Insolvenzabsicherung ist dem Luftfahrt-Bundesamt vorzulegen und wird in einem Register öffentlich zugänglich gemacht;

2. sich darüber hinaus im Rahmen der Evaluation der europäischen Pauschalreiserichtlinie auf EU-Ebene für eine europäische Regelung der Insolvenzsicherung für Flugreisende einzusetzen, nach der die Insolvenzversicherungspflicht für Reiseveranstalter auf Luftfahrtunternehmen ausgedehnt wird;

3. den Haftungshöchstbetrag von derzeit 110 Millionen Euro, den ein Kundengeldabsicherer innerhalb eines Geschäftsjahres auszahlen muss, deutlich zu erhöhen, um so eine realistische Absicherung der Kundengelder zu erreichen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4. das Entschädigungsverfahren nach der EU-Fluggastrechte-Verordnung so weit wie möglich zu automatisieren, indem sie die Informationspflichten der Fluggesellschaften konkretisiert und sicherstellt, dass die Fluggesellschaften den Reisenden im Falle einer Verspätung, Annullierung oder Nicht-Beförderung unverzüglich im Flugzeug oder am Flughafen sowie auf elektronischem Wege mitteilen, ob und warum ein Anspruch auf Entschädigung besteht, die entsprechenden Entschädigungsformulare aushändigen sowie, falls ein Entschädigungsanspruch verneint wird, über die Möglichkeit der Schlichtung und die zuständige Schlichtungsstelle informieren. Verstöße gegen diese Informationspflichten können beim Luftfahrt-Bundesamt angezeigt und mit Ordnungsgeld geahndet werden;

5. auf eine Regelung hinzuwirken, nach der die Schlichtungsergebnisse der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (SÖP) bzw. der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz verbindlich gelten, sofern ihnen nicht innerhalb einer Frist widersprochen wird;

6. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Recht von Verbraucherinnen und Verbrauchern, Ansprüche im Sinne der europäischen Fluggastrechterichtlinie an Dritte abzutreten, sichert;

7. die Möglichkeiten des Luftfahrt-Bundesamtes, Ordnungsgelder für Verstöße gegen die EU-Fluggastrechteverordnung zu verhängen, stärker zu nutzen und insbesondere durch eine Erhöhung der Ordnungsgelder den Anreiz zur Einhaltung der EU-Fluggastrechteverordnung zu erhöhen.

Berlin, den 19. November 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Besserer Verbraucherschutz bei Fluginsolvenzen

Verbraucherinnen und Verbraucher, die ein Flugticket erwerben, müssen in Regel in Vorleistung gehen, oft mehrere Monate im Voraus. Diese Vorkassepflicht weicht von dem Prinzip des Werkvertrags, bei dem die Bezahlung erst nach der Erbringung der Leistung erfolgt, erheblich ab. Die Vorleistung eines Reisenden, der sein Flugticket direkt bei einer Fluggesellschaft bucht, unterliegt keiner besonderen Sicherung für den Fall einer Insolvenz der Fluggesellschaft. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat 2016 in einem Urteil diese Praxis für rechtens erklärt und verweist in seiner Begründung auf die Notwendigkeit, den Fluggesellschaften ausreichend finanzielle Planungssicherheit zu verschaffen um langfristig Flugpläne aufstellen zu können. Gleichzeitig, so der BGH, werde das Insolvenzrisiko für die Verbraucherinnen und Verbraucher dadurch gemindert, dass die Solvenz der Fluggesellschaften besonderer staatlicher Aufsicht unterliege.

Die in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 angelegte staatliche Überwachung der Solvenz von Luftfahrtunternehmen im Rahmen der Erteilung von Betriebsgenehmigungen dient jedoch in erster Linie der Flugsicherheit und nicht der Sicherung von Kundengeldern. Die Insolvenzen von über einhundert europäischen Linienfluggesellschaften, darunter zuletzt Air Berlin, Monarch Airlines, Small Planet Airlines und Primera Air machen deutlich,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass dieses Instrument nicht ausreicht, um Verbraucherinnen und Verbraucher zuverlässig vor den mit der Insolvenz eines Luftfahrtunternehmens einhergehenden finanziellen Verlusten zu schützen. Allein im Fall von Air Berlin wird der Schaden für die etwa eine Million betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher auf eine zweistellige Millionensumme geschätzt. Zuletzt machte die Insolvenz der Small Planet Airlines GmbH ein weiteres Problem deutlich: Nicht nur Verbraucherinnen und Verbraucher, deren Flugbuchungen verfallen, gehören zum Kreis der Geschädigten. Eine Insolvenz verhindert zudem auch die Auszahlung von Ansprüchen auf Entschädigung nach der Europäischen Fluggastrechteverordnung an die Reisende, die schon vor der Insolvenz v on Ausfällen und Verspätungen betroffen waren.

Im Gegensatz zu Individualreisenden sind Reisende, die ihr Flugticket als Teil einer Pauschalreise bei einem Reiseveranstalter erwerben, durch die in der Europäischen Pauschalreiserichtlinie angelegte Insolvenzsicherungspflicht gegen das Risiko eines Ausfalls geschützt. In diesem Fall ist es der Reiseveranstalter für die Erfüllung des Vertrags haftet. Der Reiseveranstalter trägt damit auch das Risiko, im Falle der Insolvenz einer Fluggesellschaft die zur Durchführung der Pauschalreise notwendigen Mehrkosten tragen zu müssen. Hier trägt also an Stelle des Verbrauchers der Reiseveranstalter das Risiko des Ausfalls einer Airline.

Auch die EU-Kommission hat bereits 2013 in einer Mitteilung Defizite beim Schutz von Individualreisenden im Falle einer Airline-Insolvenz erkannt, insbesondere im Vergleich zum Schutzniveau der Pauschalreiserichtlinie. Darüber hinaus weist der Unionsgesetzgeber in Erwägungsgrund Nr. 21 der Richtlinie (EU) 2015/2302 (Pauschalreiserichtlinie) darauf hin, dass es den Mitgliedstaaten offen steht, der Richtlinie entsprechende Rechtsvorschriften auf Bereiche anzuwenden, die nicht im Anwendungsbereich der Pauschalreiserichtlinie liegen. Da hinsichtlich einer Insolvenzsicherungspflicht für Luftfahrtunternehmen keine unionsrechtlichen Regelungen bestehen, sind die Mitgliedsstaaten kompetenziell berechtigt, entsprechende nationale Regelungen zu erlassen. Dies bestätigen sowohl der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags (PE6 – 3000 - 115/18) als auch die Bundesregierung in einem Bericht an den Tourismusausschuss des Deutschen Bundestags (Ausschussdrucksache 12(20)06). Einen solchen Weg hat etwa Dänemark bestritten, um eine Insolvenzsicherung von Einzeltickets für Flüge in Dänemark beginnen oder enden, zu schaffen.

Der derzeitige Haftungshöchstbetrag, den ein Kundengeldabsicherer (ein Versicherer oder ein Kreditinstitut) nach § 651 r Bürgerliches Gesetzbuch innerhalb eines Geschäftsjahres auszahlen muss, liegt derzeit bei 110 Millionen Euro und ist damit deutlich zu niedrig. Dies wurde bereits bei der Diskussion um das Dritte Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften von Sachverständigen kritisiert (s. Wortprotokoll der 128. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 23.1.2017).

Besserer Verbraucherschutz bei Flugausfällen und Verspätungen

Auf die Insolvenz und den Marktaustritt von Air Berlin im Herbst 2017 folgte eine Neuordnung des deutschen Luftfahrtmarktes, der mit erheblichen Störungen im Betriebsablauf verbunden war. In Folge dessen nahmen Verspätungen von mehr als drei Stunden gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 67% zu, Annullierungen sogar um 76%. Die Schadensersatzansprüche deutscher Flugpassagiere summierten sich dadurch im ersten Halbjahr 2018 auf etwa 417 Millionen Euro, eine Verdreifachung gegenüber dem Vorjahreszeitraum. (vgl. FVW 15/18, S.19)

Dabei zeigte sich, dass durch die Europäische Fluggastrechteverordnung zwar eine umfangreiche Absicherung und Entschädigungsansprüche gewährleistet sind, die Durchsetzung dieser Ansprüche für die einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch kompliziert ist. So müssen Betroffene ihre Ansprüche nach dem jeweils einschlägigen nationalen Zivilprozessrecht geltend machen, was mit hohem Kosten- und Zeitaufwand verbunden ist. Zudem weigern Fluggesellschaften sich häufig, die geltend gemachten Entschädigungsforderungen zu zahlen. Die Möglichkeit, in einem solchen Fall ein Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle für öffentlichen Personenverkehr (söp e.V.) bzw. der Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz einzuleiten, kennen viele Verbraucherinnen und Verbraucher nicht. Deshalb macht nur ein Bruchteil der Betroffenen entstandene Ansprüche auch tatsächlich geltend, so dass Verbraucherinnen und Verbraucher nach Schätzungen jährlich auf eine dreistellige Millionensumme an Entschädigungen verzichten. Zusätzlich erschwert wird die Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber einzelnen Airlines durch Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die es den Kundinnen und Kunden verbieten sollen, Entschädigungsansprüche an Dritte, insbesondere an auf die Durchsetzung solcher Ansprüche spezialisierte Unternehmen, abzutreten. Daher soll das Entschädigungsverfahren verein-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

facht werden, indem die Informationspflichten der Fluggesellschaften konkretisiert werden und Entschädigungsformulare direkt ausgehändigt bzw. elektronisch übermittelt werden. Der Hinweis auf die Möglichkeit einer Schlichtung soll verpflichtend und eine Ausschlussklausel für die Abtretung Entschädigungsansprüche an Dritte unzulässig sein. Bislang sind Beschlüsse der Schlichtungsstellen nur wirksam, wenn beide Seiten – Kunde und Fluggesellschaft – zustimmen. Wenn aber die Airline den Schlichtungsspruch ignoriert, bleibt den Passagieren nur eine Klage. Daher soll darauf hingewirkt werden, dass Schlichtungssprüche nach Ablauf einer Widerspruchsfrist verbindlich gelten. Ein Widerspruch wäre dann weiterhin für beide Parteien möglich, doch ein Schweigen der Fluggesellschaft würde nicht die im Schlichtungsspruch benannte Entschädigung infrage stellen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.